

Вступительное слово

«Гены любой педагогической идеи действительно лежат в истории педагогики. Однако эти идеи имеют свойство всходить только тогда, когда они падают на плодоносящую почву и когда общественно-педагогическое сознание подготовлено к их восприятию, освоению, претворению в массовую практику» — так писал Э. Д. Днепров в статье «Проверяя себя историей», которую опубликовала «Учительская газета» 21 апреля 1987 г. С этого момента не было ни одной центральной газеты, которая бы не печатала его статей по различным проблемам образования. Эти статьи постепенно выстраивали стройную концепцию новой образовательной реформы, готовили к ней учительское сообщество, общественное сознание. Такая концепция была сформулирована и представлена в 1988 г. временным научно-исследовательским коллективом «Школа», возглавляемым Э. Д. Днепровым. В декабре 1988 г. она была принята на Всесоюзном съезде работников образования.

На заседании Верховного Совета РСФСР 10 июля 1990 г. Эдуард Дмитриевич Днепров был избран на должность министра образования России. Один из вопросов тогда еще претенденту: «Товарищ Днепров, воспитанник нахимовского училища, курсант военно-морского училища, морской офицер, старший научный сотрудник — почему такой разрыв?» Ответ претендента: «Разрыв между морским офицером и старшим научным сотрудником — это разрыв только кажущийся. Я окончил Ленинградский университет, будучи офицером, написал диплом по проблемам общественно-педагогического движения, защитил кандидатскую диссертацию по проблемам образования, будучи офицером, и когда я уволился в запас, то был — пусть это прозвучит нескромно — достаточно готовым специалистом для изучения проблем образования».

С начала 1970-х годов Э. Д. Днепров известен как ведущий историк отечественного образования, автор и редактор многих капитальных трудов. Уникальный библиографический указатель «Советская литература по истории школы и педагогики дореволюционной России. 1918–1977 гг.» объемом свыше 80 печатных листов включает более 10 тысяч наименований, является путеводителем для исследователя. Он внес существенный вклад в разработку новых направлений, таких как педагогическая историография, историко-педагогическое источниковедение. Он — создатель серии публикаций отечественного и зарубежного педагогического наследия «Педагогическая библиотека», в которую

вошло более 50 томов. Как писал известный ученый, психолог, первый президент РАО А. В. Петровский, главной отличительной чертой Э. Д. Днепрова было «отчетливое социальное звучание его теоретических и историко-педагогических работ, выведение в них на поверхность актуальных, современных смыслов», «осознание себя в потоке истории».

Сейчас только специалисты помнят, что в работах Днепров впервые дано определение понятия «история образования», которое выступает в трех ипостасях: как социальный институт, как система образовательных учреждений, как образовательная практика. Он выступил инициатором нового направления исследований — политической истории образования.

Концепция 1988 г. стала основой деятельности нового Министерства образования и получила дальнейшее развитие. Одной из важнейших задач министра было создание правового фундамента российского образования. В 1991 г. Э. Д. Днепров подготовил первый проект закона «Об образовании», который впоследствии был признан ЮНЕСКО самым прогрессивным и демократичным законом в образовании конца XX столетия.

Э. Д. Днепровым лично или в соавторстве были разработаны практически все концептуальные документы по развитию отечественного образования начиная с 1988 г. до докладов Государственного совета в 2001 и 2006 г.

В последнее десятилетие он «иммигрировал в историю», в любимый им XIX в. и в современную историю российского образования, чтобы подвести некоторые итоги. «Новейшая политическая история российского образования» (М., 2011, 30 п. л.) и капитальная работа «Российское образование в XIX — начале XX в.». Том 1 «Политическая история российского образования» (41 п. л.) и том 2 «Становление и развитие системы российского образования. Историко-статистический анализ» (42 п. л.) — эти книги неразрывно связаны. На презентации этих монографий в 2011 г. Эдуард Дмитриевич отметил: «Первая книга и описанная в ней деятельность выросла на фундаменте второй книги, на фундаменте исторического осмысления опыта, которому было посвящено более полувека. Именно этот опыт помог увидеть историческую перспективу развития современного российского образования».

В последние годы Эдуард Дмитриевич завершил работу — отбор документов, написание вводных статей и комментариев — над уникальным изданием: трехтомником «Российское законодательство об образовании XIX — начала XX в.». Все написанное им составило внушительную библиотеку: свыше 400 научных трудов по философии, истории, теории образования и педагогике.

И еще несколько слов о нем. Эдуард — человек искреннего побуждения. С благородной, поэтической и ранимой душой. Жил страстно, мощно, порой жаростно. Фанатичная преданность делу

и необычайная работоспособность, высочайшее чувство ответственности, прямота и бескомпромиссность были нередко источником конфликтов. Он работал всегда. Радость мысли — вот главное наслаждение. Вероятно, поэтому так точна, дисциплинирована, образна, стройна и красива его речь. Основное свойство ее прекрасно иллюстрируют слова М. Цветаевой «В описании — смычок, в диалоге — шпага, в мысли — резец».

Э. Д. Днепрова уже нет среди нас. Но с нами его идеи, его замыслы, его книги. Он проверил себя историей. Она даст ему оценку.

Р. Ф. Усачева,
аспирантка, соавтор, жена
и друг Э. Д. Днепрова, кан-
дидат педагогических наук,
первый секретарь МИД РФ
(в отставке)

Законодательная деятельность в сфере образования в дореволюционной России

Э. Д. Днепров

Статья поступила
в редакцию
в апреле 2015 г.

Днепров Эдуард Дмитриевич (1936–2015) — академик Российской академии образования, ординарный профессор НИУ ВШЭ. В 1990–1992 гг. — первый и единственный избранный министр образования России, идеолог и организатор образовательной реформы 1992 г., автор принятого в том же году Закона РФ «Об образовании».

Аннотация. Понятие закона имело различные трактовки в дореволюционной теории государства и права. Единственным объединяющим принципом был факт санкционирования той или иной правовой нормы монархом, так называемого высочайшего утверждения, в письменной или устной форме. То есть не право определяло закон, а политическая воля, которая формировала и само право, исходя из политической и социально-экономической конъюнктуры. В законодательных актах воплощалась образовательная политика на разных этапах истории страны, в законодательстве были вовлечены высшие государственные учреждения. Сложившиеся в начале XIX в. главные формы государственного законодательства Российской империи, в том числе и в области образования, — ма-

нифест, указ, повеление, мнение Государственного совета, положение Комитета министров, «всепопданнейший доклад» министра, рескрипт, закон — просуществовали без существенных изменений до 1917 г. Подробно анализируется деятельность высших государственных учреждений (Государственный совет, Комитет министров, Совет министров, Государственная дума), в материалах которых содержатся данные как о собственно законодательстве, так и о многочисленных административных распоряжениях в области образования, которые отражают замыслы, цели, идеологию, средства осуществления преобразований, предлагаемых теми или иными законодательными актами. Представлены динамика рассмотрения вопросов образования в высших органах власти, порядок опубликования и кодификации законодательных актов.

Ключевые слова: история образования, Российская империя, законодательные акты, законодательная инициатива, Государственный совет, Комитет министров, Совет министров, всеобщее начальное обучение, уставы университетов.

DOI: 10.17323/1814-9545-2015-2-244-278

Статья написана
Э. Д. Днепровым совместно с доктором исторических наук, главным научным сотрудником Российского государственного исторического архива (РГИА) Д. И. Раскиным.

Определяющей чертой дореволюционного российского законодательства в сфере образования было то, что оно являлось производным от образовательной политики государства. То есть

не право определяло закон, а политическая воля, которая формировала и само право по своему усмотрению, исходя из политической и социально-экономической конъюнктуры. Это обстоятельство — ключевое для понимания сущности законодательной деятельности в дореволюционной России.

Понятие закона имело различные трактовки в дореволюционной теории государства и права. Единственным объединяющим принципом был факт санкционирования правовой нормы монархом, так называемого высочайшего утверждения, в письменной или в устной форме. «Всякое повеление государя есть закон» — эта абсолютистская сентенция не только довольно точно определяла истинное положение дел, но и была оборотной стороной известного тезиса «Государство — это я».

Законодательные акты Российской империи имели различные формы. Назовем главные из них.

Виды законодательных актов

Манифесты, появившиеся в XIX в., издавались в особо важных случаях — при объявлении войны или мира, восшествии на трон, крупных государственных преобразованиях. Манифестами утверждались министерства и другие центральные органы государственной власти, вводились различные реформы и т. д. Таким, например, был Манифест 8 сентября 1802 г. об утверждении министерств, в том числе Министерства народного просвещения. В Манифесте 13 июня 1826 г., объявлявшем приговор декабристам, впервые было заявлено, что реформа образования есть самое главное и самое действенное средство отрезвления общества «от дерзновенных мечтаний». Тем самым реформе образования придавался важнейший государственный статус. Так рождалась доктрина «охранительного просвещения».

В отличие от манифестов *указами и повелениями* оформлялись как важнейшие законодательные нормы, так и сравнительно частные мероприятия. Это была наиболее распространенная форма законодательных актов. Высочайшим повелением и именным указом вводилось, например, Положение о начальных народных училищах.

Рескрипты составлялись в форме личного обращения императора к определенному должностному лицу и часто провозглашали определенную программу деятельности ведомства. Например, рескрипт 14 мая 1826 г. на имя министра народного просвещения А. С. Шишкова о создании специального комитета для выработки новой единой системы народного образования или декабрьский рескрипт 1873 г. на имя министра Д. А. Толстого, призывавший российское дворянство «стать на страже народной школы».

Высочайше утвержденный доклад министра императору стал в XIX в. и остался в начале XX в., и после создания в 1905 г. Совета

министров, весьма распространенной формой законодательных актов. Право регулярного личного доклада императору имели все главы ведомств. Утверждая в письменной или устной форме доклад, император придавал ему силу закона. Часто вместе с таким докладом подавался составленный в министерстве проект указа Сенату. Такой способ законотворчества был наиболее чистым выражением принципа абсолютной власти монарха и непосредственной зависимости от него глав ведомств. Он позволял обходить рассмотрение законопроекта и в Государственном совете, и в Комитете министров. «Всепопданнейшими докладами» проводились не только отдельные распоряжения и второстепенные узаконения, но и важнейшие законодательные акты. Так, например, Правила о церковноприходских школах 13 июня 1884 г. были утверждены и введены после «всепопданнейшего доклада» всепильного тогда К. П. Победоносцева в обход и Государственного совета, и Комитета министров¹.

Документами, требовавшими высочайшего утверждения и приобретающими после этого силу закона, стали со второй половины XIX в. *учреждения, уставы*, а также *инструкции и наказания*, которые определяли компетенцию, функции и структуру учреждений и учебных заведений, а также права и обязанности должностных лиц. Высочайше утвержденные уставы должны были быть и у общественных организаций. В ряде случаев уставы (наиболее распространенная в XIX — начале XX в. разновидность этой группы законодательных документов) представлялись императору на утверждение при докладе министра, в других случаях — предварительно обсуждались в Комитете министров или Государственном совете, после чего представлялись на высочайшее утверждение при журнале одного из этих высших органов власти. Таков, например, Устав 1804 г.², Устав реальных училищ 1872 г.³

Более общий характер, сравнительно с уставами, имели *положения*. Они определяли функции и порядок деятельности не отдельного учреждения или учебного заведения, а определенной категории учреждений или заведений. Например, Положение о начальных народных училищах 1864 г. определяло цель деятельности народных училищ («утверждать в народе религиозные и нравственные понятия и распространять первоначальные сведения»), их виды, источники финансирования, учебный курс и т.д.⁴

¹ Полное собрание законов Российской империи. ПСЗ-3. № 2318.

² Полное собрание законов Российской империи. ПСЗ-2. № 50834.

³ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. СПб., 1877. Т. 5. № 196. (Далее — Сборник постановлений...)

⁴ Полное собрание законов Российской империи. ПСЗ-2. № 14068.

Характерной чертой российского законодательства, в том числе и в сфере образования, была его предельная централизация. Законом определялось все — от общих оснований и принципов государственной политики до открытия дополнительных классов в конкретном начальном училище или выделения средств на содержание прачечной и оранжереи в Дерптском университете. И почти все эти вопросы на пути к закону проходили через высшие органы власти — Государственный совет, Комитет министров или Совет министров, которые, будучи законосовещательными органами, фактически являлись основным источником законодательства.

Поскольку о законодательстве в области образования лучше и полнее всего можно судить по деятельности этих высших государственных учреждений, в материалах которых отложились в едином комплексе данные как о собственно законодательстве, так и о многочисленных административных распоряжениях в области образования, рассмотрим эту деятельность подробнее.

Государственный совет был образован 1 января 1810 г. в качестве высшего законодательного учреждения, «в коем все части управления в главных их отношениях к законодательству соотнобразуются и через него восходят к верховной власти»⁵. Государственный совет должен был стать инстанцией, миновать обсуждение в которой не мог ни один законопроект. На практике эта его компетенция постоянно ограничивалась и нарушалась.

Члены Государственного совета назначались императором из высших сановников, имевших значительный опыт государственной деятельности, — бывших министров и их товарищей (в современной терминологии заместителей министра), генерал-губернаторов, командующих армиями и отдельными корпусами, сенаторов и других лиц, занимавших ранее высшее положение в правительственной иерархии. По должности в Государственный совет входили министры и главноуправляющие. Во главе Государственного совета стоял назначенный императором председатель, а в случае личного присутствия императора последний сам и председательствовал. В 1812–1865 гг. председатель Государственного совета был одновременно и председателем Комитета министров.

В силу указанных особенностей формирования состава Государственного совета он играл роль своего рода амортизатора в законотворчестве. Так, например, в 60-е годы XIX в. членами Государственного совета были бывшие министры николаевского царствования, так что позиция большинства совета была консервативнее, чем у большинства тогдашних министров, и наоборот, Государственный совет 1880-х годов, состоявший из бывших

Законодательная деятельность Государственного совета

⁵ Полное собрание законов Российской империи. ПСЗ-1. № 24064.

министров Александра, стремился сдерживать контрреформы нового царствования.

Так как Государственный совет был совещательным учреждением, его решения принимали силу после утверждения императором, который мог утвердить мнение как большинства, так и меньшинства. Например, Александр I из 242 случаев, когда возникали «разномыслия» в Государственном совете, в 83 случаях утвердил мнение меньшинства, а в четырех— даже одного человека; Николай I часто «постановлял свои собственные резолюции» [Кочаков, 1937. С. 342].

Государственный совет состоял из Общего собрания, департаментов законов, экономии и гражданских и духовных дел; до 1854 г. существовал также Департамент военных дел, а с 1832 по 1862 г.— Департамент дел Царства Польского. 30 марта 1901 г. был создан специальный Департамент промышленности, наук и торговли, в ведение которого перешла значительная часть дел по народному образованию.

Во главе департаментов стояли специально назначенные императором председатели из числа наиболее опытных и доверенных членов этих департаментов. Делопроизводство Государственного совета велось в Государственной канцелярии, которую возглавлял государственный секретарь; в департаментах делопроизводством руководили статс-секретари этих департаментов (не путать со званием статс-секретаря).

К компетенции Государственного совета в целом относились все вопросы, для решения которых требовалось принятие нового закона, устава или учреждения; вопросы внутреннего управления, требующие отмены, ограничения или дополнения прежних положений; разъяснение смысла действующих законоположений; общие меры и распоряжения, направленные на успешное исполнение существующих законоположений; общие внутренние меры в чрезвычайных случаях, вопросы войны и мира и другие важнейшие внешнеполитические мероприятия, могущие быть предметом предварительного обсуждения; ежегодные отчеты общих государственных доходов и расходов, назначение новых ассигнований в течение года и чрезвычайные финансовые меры; все дела, связанные с отчуждением какой-либо части государственных доходов или имуществ в частное владение; дела о вознаграждении частных лиц за имущества, отчуждаемые на государственные нужды; рассмотрение отчетов всех министерств⁶; дела, при решении которых в Общем собрании Сената отсутствовало необходимое большинство голосов или вызвавшие несогласие министра юстиции (главным образом судебные дела); дела, выносимые

⁶ На практике этот пункт не выполнялся.

на рассмотрение Государственного совета по особому высочайшему повелению.

В компетенцию Государственного совета не входили вопросы, подлежавшие компетенции Кабинета министров, дела, решавшиеся путем непосредственных «всеподданнейших докладов» министров, а также дела по управлению окраинами, составлявшие компетенцию Сибирского, Кавказского и других специально созданных для этого высших комитетов.

Дела должны были распределяться таким образом, чтобы к ведению Департамента законов относилось «все, что по существу составляет предмет закона», а к ведению Департамента экономики — «предметы общей промышленности, наук, торговли, финансов, казначейства и счетов». На практике Департамент законов рассматривал общие положения о различных типах учебных заведений (например, Устав гимназий 1864 г., Устав училищ для детей канцелярских служащих)⁷, положения и уставы отдельных учебных заведений и изменения в них (например, Устав Нижегородского Александровского дворянского института, Положение об Иркутской учительской семинарии)⁸, вопросы о правах и преимуществах преподавателей и выпускников различных учебных заведений (например, о правах и военной службе магистров и кандидатов духовных академий, студентов семинарий и воспитанников институтов и гимназий, о правах по чинопроизводству учителей Константиновского межевого института, о пенсионных правах некоторых должностных лиц Рижского реального училища)⁹, а также другие вопросы структуры и функций центральных и местных учреждений, ведавших народным образованием, управлением учебными заведениями и т. п. (например, о преобразовании центрального управления Министерства народного просвещения, об усилении штата дирекции народных училищ в области Войска Донского, об учреждении должности инспектора народных училищ Енисейской губерний, о включении земских участковых начальников в состав уездных училищных советов, об учреждении должностей почетных попечителей при учительских семинариях и школах Министерства народного просвещения)¹⁰ и общие вопросы народного просвещения (например, о воспитании российского юношества предпочтительно в отечественных публичных учебных заведениях, о расписании учебных заведений по разрядам)¹¹.

⁷ РГИА. Ф. 1149. Оп. 6, 1864, д. 38; Оп. 1, 1826, д. 7.

⁸ Там же. Оп. 3, 1844, д. 9; Оп. 8, 1871, д. 86.

⁹ Там же. Оп. 4, 1856, д. 23; Оп. 5, 1837, д. 45; Оп. 12, 1895, д. 19.

¹⁰ Там же. Оп. 6, 1863, д. 33; Оп. 9, 1880, д. 26; Оп. 10, 1887, д. 56; Оп. 12, 1895, д. 77; Оп. 9, 1881, д. 101.

¹¹ Там же. Оп. 2, 1831, д. 9; 1835, д. 26.

Департамент экономии рассматривал сметы Министерства народного просвещения, Главного управления военно-учебных заведений и других учреждений, ведавших народным образованием, занимался всеми вопросами финансирования народного образования, в том числе отпуском средств на открытие, расширение, преобразование отдельных учебных заведений, введением там новых учебных курсов, увеличением их штатов и т. п. (например, дела об учреждении среднего сельскохозяйственного училища в г. Богородицке и отпуске средств на его содержание; о преобразовании симбирской чувашской школы в чувашскую учительскую школу, расходах на ремонтные работы в ее здании и об обращении доходов от продажи ученических изделий в неприкосновенный капитал школы; о преобразовании прилуцкой четырехклассной прогимназии в шестиклассную, а затем в полную гимназию; об открытии при Березовском и Кыласовском двухклассных сельскохозяйственных училищах в Кунгурском уезде Пермской губернии ремесленных отделений; о расходе на усиление преподавания в Технологическом институте черчения, начертательной геометрии и проектирования)¹².

К ведению Департамента экономии также относились вопросы общих преобразований в системе народного образования, поскольку они были связаны с расходами (например, о воспитании и образовании дворянского юношества; об учреждении надзора за книгами, предназначенными для народных училищ; об устройстве сельских училищ в губерниях, где не введены земские учреждения; об освобождении от подушных сборов воспитанников учительских семинарий и школ; об усилении преподавания и установлении контроля за занятиями студентов в шести университетах Российской империи)¹³, а также дела по коммерческим, профессионально-техническим и тому подобным учебным заведениям (например, о подведомственности коммерческих училищ; об основных положениях коммерческого образования в России; об утверждении Положения о сельских ремесленных учебных мастерских; об утверждении Положения о технических железнодорожных училищах и штате учебного отдела и инспекции Министерства путей сообщения; о составлении учебников для промышленных училищ; о преобразовании обучения зубоврачебному искусству и издании Нормального устава для зубоврачебных школ)¹⁴. Департамент экономии рас-

¹² Там же. Ф. 1152. Оп. 12, 1896, д. 176; 1897, д. 209; Оп. 11, 1889, д. 500; 1890, д. 361; Оп. 12, 1898, д. 494; Оп. 9, 1878, д. 80; 1881, д. 627; Оп. 12, 1895, д. 282; Оп. 7, 1870, д. 520.

¹³ Там же. Оп. 12, 1899, д. 200; Оп. 7, 1868, д. 240; Оп. 8, 1874, д. 607; Оп. 9, 1879, д. 166; Оп. 10, 1886, д. 570.

¹⁴ Там же. Оп. 11, 1894, д. 120; Оп. 12, 1896, д. 52; 1897, д. 18; Оп. 10, 1886, д. 102; Оп. 12, 1896, д. 162; Оп. 11, 1891, д. 122.

смастривал все представления об увеличении или изменении штатов учреждений, ведавших народным образованием, об отпуске дополнительных кредитов на цели народного образования и т. п.

После создания в 1901 г. нового Департамента промышленности, наук и торговли к нему отошла большая часть дел по вопросам народного образования, но вопросы сметных ассигнований оставались в Департаменте экономики.

Департамент гражданских и духовных дел являлся, по сути, высшей инстанцией для Сената по судебным решениям.

Большинство дел, связанных с народным образованием, рассматривалось по принадлежности в департаментах. Решения департаментов, заключающиеся в толковании действующих законов и приложении их к частным случаям и не предполагавшие нового закона, устава, учреждения, отмены прежних постановлений или дополнения их, не поступали в Общее собрание. Оно рассматривало дела, по которым имелись разногласия в департаментах, дела, по которым департаменты входили в противоречия с мнением министров или большинства сенаторов или полностью отменяли решение Сената. В Общее собрание также поступали дела по новым законам. Не обсуждались предварительно в департаментах, а прямо направлялись в Общее собрание вопросы, связанные с чрезвычайными внутри- и внешнеполитическими мерами.

Результаты обсуждения дела в одном из департаментов и в Общем собрании Государственного совета оформлялись в виде так называемого *журнала*. Журнал — это весьма обобщенная форма фиксации хода обсуждения, где излагалась суть вопроса и решение, в случае разногласий — мнение большинства и меньшинства. Последние давались в обобщенном, сглаженном виде, причем оттенки различных мнений сводились к одному, формулировались конспективно. Журналы создавались после заседания, и на подготовку журналов по особо сложным делам могло уходить до четырех недель [Зайончковский, 1966. С. 206]. В ходе заседаний статс-секретари делали черновые заметки, на основании которых и составлялись журналы, велись также и протоколы. Последние, будучи формой более подробного отражения хода заседания, не имели официального характера. Ряд сохранившихся протоколов позволяет, при сравнении их с журналами, уточнить обстоятельства выработки того или иного решения, позиции отдельных членов Государственного совета, вскрыть закулисную историю выработки законов.

Вместе с журналом на рассмотрение и утверждение императору представлялись *мемории* — наиболее обобщенный документ, в котором предельно сжато излагался результат заседания, суть принятого решения. Наличие меморий позволяло императору не читать журналы. После рассмотрения мемории и соот-

ветствующий журнал утверждались императором, чаще всего знаком рассмотрения; в делах имеются записи о времени и месте утверждения, подписанные председателем Государственного совета, своего рода объявленные последние высочайшие повеления. Резолютивная часть журнала составляла, таким образом, новый закон (или распоряжение). В большинстве случаев она оформлялась в виде так называемого высочайше утвержденного мнения Государственного совета. Именно в виде высочайше утвержденных мнений Государственного совета была издана значительная часть узаконений по вопросам народного образования — более 50% общего количества. Когда в Государственный совет вносился на рассмотрение проект именного указа, после рассмотрения и утверждения журнала и мемории Государственного совета публиковался в качестве утвержденного этот указ. А по самым важным вопросам на основании утверждения императором решения Государственного совета публиковался манифест.

24 апреля 1906 г. Государственный совет был преобразован в новое высшее законодательное учреждение с частично избираемым составом членов, являвшееся верхней палатой по отношению к Государственной думе.

**Компетенция
Комитета министров**

Одной из законодательных инстанций, отчасти подменявшей на практике Государственный совет, отчасти обладавшей собственными законодательными функциями, был образованный 8 сентября 1802 г. *Комитет министров*. Он состоял из министров, главноуправляющих различных ведомств и директоров департаментов Государственного совета. Председателем Комитета министров император назначал лицо из особо доверенных высших сановников, как правило, в прошлом возглавлявших одно из основных министерств. Заседания Комитета министров были регулярными и происходили обычно два раза в неделю; назначались также и чрезвычайные заседания [Середонин, 1902. Т. I].

Рассмотрению в Комитете министров подлежали вопросы, требовавшие взаимодействия нескольких ведомств, а также дела, в разрешении и исполнении которых у глав ведомств возникали сомнения, превышавшие власть отдельных министров и главноуправляющих. Комитет министров утверждал также различные временные правила, указы, инструкции и другие административные постановления. Кроме того, специальному рассмотрению Комитета министров подлежали вопросы о награждении отдельных лиц за служебные и внеслужебные отличия, о назначении пенсий и единовременных пособий. Явочным порядком через Комитет министров проходило немало вопросов по сути дела законодательных и подлежавших рассмотрению в Государственном совете. Уже в 1826 г. статс-секретарь М. А. Ба-

лугьянский писал: «В последних годах Комитет министров завладел почти всею законодательною властью, министры подносили прямо на утверждение государя о предметах, коих предварительное рассмотрение принадлежало по существу своему Государственному совету» [Кочаков, 1937. С. 355]. Эта практика имела широкое распространение и впоследствии. Многие законодательные акты проходили через Комитет министров в виде «временных правил», хотя «временность» эта растягивалась на долгие годы, многие в качестве административных распоряжений, хотя в них отменялись или изменялись те или иные статьи законов.

Предметом рассмотрения Комитета министров были также министерские отчеты и отчеты губернаторов.

Изымались из ведения Комитета министров вопросы, входившие в компетенцию специально созданных высших комитетов по управлению окраинами (Сибирский, Кавказский и другие комитеты), а также дела, решаемые собственной властью министров. Министры народного просвещения периодически получали от императора право самостоятельно, без Комитета министров, решать (точнее, представлять на высочайшее утверждение) ряд вопросов. Так, например, 6 мая 1831 г. министр народного просвещения получил право самостоятельно, путем «всепопданнейшего доклада» решать вопросы о назначении пенсий и единовременных пособий по учебной и ученой части (это право получили и другие министры)¹⁵, а собственной властью — распоряжаться об употреблении сумм на покупку книг, машин, подписку на различные издания и т. д. 5 мая 1856 г. министру народного просвещения было дано право представлять непосредственно императору, минуя и Государственный совет, и Комитет министров, все дела по изменению внутреннего устройства и управления учебных заведений, подведомственных ему, а также вообще «по части учебной и воспитательной», если такие дела не находились в общей связи с другими отраслями государственного управления¹⁶.

В 1882 г. министр народного просвещения получил право независимо от Комитета министров, по соглашению с министром финансов утверждать уставы вспомогательных и ссудно-вспомогательных касс для служащих своего ведомства [Середонин, 1902. Т. IV. С. 35].

В 80-е годы XIX в. была сделана попытка изъять из ведения Комитета министров все дела законодательного характера и сосредоточить их в Государственном совете. В практике работы Комитета министров произошли определенные изменения, хотя

¹⁵ Полное собрание законов Российской империи. ПСЗ-2. № 4537.

¹⁶ Полное собрание законов Российской империи. ПСЗ-3. № 30470.

в полной мере разграничения между законодательными и административными функциями и, соответственно, между Государственным советом и Комитетом министров вплоть до 1905–1906 гг. так и не произошло.

С 27 февраля 1892 г. из ведения Комитета министров были изъяты дела о наградах профессорско-преподавательского состава и служащих различных учреждений Министерства народного просвещения и других ведомств, о предоставлении прав государственной службы преподавателям различных учебных заведений, о зачете в государственную службу срока частных занятий в правительственных и частных учреждениях (например, для внештатных преподавателей), о пожаловании личного и потомственного гражданства и т. п. Они перешли к специальному комитету при Собственной е. и. в. канцелярии, который в 1894 г. получил наименование Комитета о службе чинов гражданского ведомства [Середонин, 1902. Т. IV. С. 36–57].

Активно пользовался в 1880–1890-е годы правом изъятия различных вопросов из ведения и Государственного совета, и Комитета министров тогдашний обер-прокурор Синода К. П. Победоносцев, стремившийся монополизировать контроль над начальным народным образованием.

Результаты рассмотрения вопроса в Комитете министров также оформлялись в виде *журнала*. Журналы Комитета министров, как и журналы Общего собрания и департаментов Государственного совета, весьма обобщенно и сглаженно фиксировали ход обсуждения вопросов. Как и в Государственном совете, журналы Комитета министров могли содержать мнения большинства и меньшинства, а также отдельные особые мнения, причем император по своему усмотрению утверждал любое из них.

Утвержденные императором и получившие законную силу решения Комитета министров, т. е. резолютивная часть его журнала, оформлялись и публиковались в виде *положения Комитета министров*. Таким образом осуществлена и оформлена значительная часть узаконений по вопросам народного образования: в разные годы от 3 до 35% общего количества.

23 июня 1906 г. Комитет министров был упразднен, а его функции перешли к созданному в 1905 г. Совету министров.

Совет министров как высшее учреждение, призванное объединить деятельность различных ведомств, существовал и ранее — с 1857 г. Первоначально его деятельность была негласной и не имела законодательной основы. Лишь 12 ноября 1861 г. Совет министров был официально конституирован. Организованный «для соблюдения общей системы и единства при разрешении дел», он представлял собой совещание министров и главноуправляющих под личным председательством императора. Новый коллегиальный орган рассматривал широкий круг важнейших государственных дел, в том числе законопроекты, распо-

ряжения по министерствам и ведомствам, а также все вопросы внутренней политики, поставленные лично императором. В результате такого рассмотрения принимались как законодательные акты (например, указы или повеления), так и административные распоряжения. Особой формы законодательного акта, которая была бы результатом решения вопроса именно в Совете министров, в отличие от Комитета министров (положения) и Государственного совета (мнения), не предусматривалось. Ход обсуждения вопросов в Совете министров фиксировался журналами, из которых сохранились далеко не все. В материалах Совета министров имеются также записки и доклады по отдельным вопросам.

Совет министров рассматривал, в частности, закрытие воскресных школ, проект Положения о начальных училищах (1862 г.), проект университетского устава (1863 г.), усиление надзора за народными школами (1873 г.) и ряд других вопросов народного образования. Главное внимание Совет министров уделял политической стороне управления народным образованием, в частности подавлению студенческого движения.

Сравнительно регулярными заседания Совета министров были в 1863–1867 гг., впоследствии они происходили эпизодически. С 1882 г. его деятельность прекратилась, хотя формально Совет министров упразднен не был [Чернуха, 1973; 1976; 1978]. Последнее обстоятельство давало основания представить создание 19 октября 1905 г. принципиально нового органа власти с тем же названием как всего лишь реорганизацию его на новых основаниях.

Существенной характеристикой правительственной политики в области образования является *статистика* соответствующих узаконений и распоряжений. Материалы рассмотрения вопросов, касающихся управления образованием и деятельности различных типов учебных заведений (отдельных университетов, гимназий, училищ и т. д.) в высших государственных учреждениях России XIX — начала XX в. (Комитете министров, Государственном совете и Совете министров (1857–1905 гг.)) дают полную картину динамики правительственных постановлений по народному образованию. В отличие от Полного собрания законов Российской империи, в этих материалах содержатся не только законодательные акты, но и большое количество сопутствующих им частных распоряжений. В отличие от ведомственных изданий Министерства народного просвещения, например «Сборника постановлений по Министерству народного просвещения», материалы высших правительственных учреждений и более полны в том, что касается данного министерства, и отражают вопросы, относящиеся к учебным заведениям других ведомств. Динамика

**Статистика
законотворчества
в сфере
образования**

рассмотрения вопросов образовательной политики в высших органах власти отражает не только факты принятия законодательных актов, но и подготовительную работу, которая предшествовала их рассмотрению, и проведение в жизнь общих узаконений, без чего трудно было бы создать реальную картину политики самодержавия в области образования.

При проведении подсчетов узаконений и распоряжений в области образования на основе сплошного просмотра материалов высших государственных учреждений за 1802–1905 гг., хранящихся в Российском государственном историческом архиве, учитывалось каждое отдельное рассмотрение того или иного вопроса в том или ином высшем государственном учреждении. В Комитете министров за единицу учета была принята статья журнала заседаний, в департаментах Государственного совета — одно специально заведенное по данному вопросу дело, в Совете министров — посвященный данному вопросу журнал или специально заведенное дело. Такой способ подсчетов вытекает из специфики делопроизводства этих учреждений.

Всего за 1802–1905 гг. в высших государственных учреждениях Российской империи было рассмотрено 6068 вопросов, касавшихся народного образования, из них 2019 (33%) — в Комитете министров, 538 (9%) — в Департаменте законов Государственного совета, 3087 (51%) — в Департаменте экономии, 379 (6%) — в Департаменте промышленности, наук и торговли, 20 (0,3%) — в Департаменте гражданских и духовных дел, 1 (0,02%) — в Департаменте военных дел, 24 (0,4%) — в Совете министров (1857–1881 гг.).

На период 1802–1855 гг. приходится 1343 вопроса (22%), на 1856–1899 гг. — 3968 (65%), на 1900–1905 гг. — 757 (12,5%). Как видим, на вторую половину в. приходится почти в 3 раза больше узаконений и распоряжений по вопросам образования, чем на первую. За 1900–1905 гг., т. е. всего за шесть лет, рассмотрено в 2 с лишним раза больше узаконений и распоряжений по вопросам образования, чем за 1802–1825 гг., и лишь немногим менее, чем за 1826–1855 гг. Это объясняется не только большей интенсивностью законодательной, и особенно реформаторской, деятельности в области образования в 1856–1899 и 1900–1905 гг., но и резким ускорением развития самого образования, значительным ростом как количества типов учебных заведений, так и их общего числа.

Из 6068 вопросов образования, рассмотренных в высших государственных учреждениях России, 1272 (21%) имели общий характер, 429 (7%) относились к отдельным учебным округам и регионам, а 4367 (72%) — к отдельным учебным заведениям или учреждениям, управляющим народным образованием на местах.

По содержанию рассмотренные вопросы делились следующим образом.

- *Общие вопросы образования* — 303 (5% общего числа), в том числе Комитет министров — 112 (37%), Департамент законов — 20 (7%), Департамент экономии — 167 (55%), Совет министров — 4 (1%); из них 1802–1855 гг. — 77 (25%), 1856–1899 гг. — 203 (67%), 1900–1905 гг. — 23 (8%).
- *Управление образованием* — 301 (5% общего числа), в том числе Комитет министров — 140 (47%), Департамент законов — 28 (9%), Департамент экономии — 109 (36%), Департамент промышленности, наук и торговли — 22 (7%), Совет министров — 2 (1%); из них 1802–1855 гг. — 63 (21%), 1856–1899 гг. — 190 (63%), 1900–1905 гг. — 48 (16%).
- *Начальное образование* — 991 (16% общего числа), в том числе Комитет министров — 409 (41%), Департамент законов — 62 (6%), Департамент экономии — 475 (48%), Департамент промышленности, наук и торговли — 34 (3%), Департамент гражданских и духовных дел — 5 (0,5%), Совет министров — 6 (0,6%), из них 1802–1855 гг. — 230 (23%), 1856–1899 гг. — 649 (66%), 1900–1905 гг. — 112 (11%).
- *Среднее образование* — 1154 (19% общего числа), в том числе Комитет министров — 393 (34%), Департамент законов — 41 (4%), Департамент экономии — 648 (56%), Департамент промышленности, наук и торговли — 72 (6%); из них 1802–1855 гг. — 319 (28%), 1856–1899 гг. — 713 (62%), 1900–1905 гг. — 122 (10%).
- *Низшее и среднее профессиональное образование* — 782 (13% общего числа), в том числе Комитет министров — 173 (22%), Департамент законов — 61 (8%), Департамент экономии — 413 (53%), Департамент промышленности, наук и торговли — 135 (17%); из них 1802–1855 гг. — 90 (11,5%), 1856–1899 гг. — 505 (64,5%), 1900–1905 гг. — 187 (24%).
- *Высшее образование* — 851 (14% общего числа), в том числе Комитет министров — 355 (42%), Департамент законов — 87 (10%), Департамент экономии — 371 (44%), Департамент промышленности, наук и торговли — 21 (2,5%), Департамент гражданских и духовных дел — 5 (0,5%), Совет министров — 12 (1%); из них 1802–1855 гг. — 318 (37%), 1856–1899 гг. — 464 (55%), 1900–1905 гг. — 69 (8%).
- *Педагогическое образование* — 346 (6% общего числа), в том числе Комитет министров — 43 (12%), Департамент законов — 47 (14%), Департамент экономии — 219 (63%), Департамент промышленности, наук и торговли — 37 (11%); из них 1802–1855 гг. — 21 (6%), 1856–1899 гг. — 262 (76%), 1900–1905 гг. — 63 (18%).
- *Военное образование* — 237 (4% общего числа), в том числе Комитет министров — 28 (12%), Департамент законов — 20 (8%), Департамент экономии — 187 (79%), Департамент промышленности, наук и торговли — 1 (0,5%), Департамент

- военных дел — 1 (0,5%); из них 1802–1855 гг. — 25 (10,5%), 1856–1899 гг. — 205 (86,5%), 1900–1905 гг. — 7 (3%).
- *Духовное образование* — 48 (0,8% общего числа), в том числе Комитет министров — 28 (58%), Департамент законов — 4 (8%), Департамент экономии — 13 (27%), Департамент гражданских и духовных дел — 3 (6%); из них 1802–1855 гг. — 26 (54%), 1856–1899 гг. — 21 (44%), 1900–1905 гг. — 1 (2%).
 - *Женское образование* — 402 (7% общего числа), в том числе Комитет министров — 122 (30%), Департамент законов — 32 (8%), Департамент экономии — 210 (52%), Департамент промышленности, наук и торговли — 35 (9%), Департамент гражданских и духовных дел — 3 (6%); из них 1802–1855 гг. — 52 (13%), 1856–1899 гг. — 272 (68%), 1900–1905 гг. — 78 (19%).
 - *Благотворительные учебно-воспитательные заведения* — 95 (1,6% общего числа), в том числе Комитет министров — 42 (44%), Департамент законов — 23 (24%), Департамент экономии — 27 (28%), Департамент гражданских и духовных дел — 3 (3%); из них 1802–1855 гг. — 38 (40%), 1856–1899 гг. — 57 (60%).
 - *Исправительные учебно-воспитательные заведения* — 21 (0,4% общего числа), в том числе Комитет министров — 1 (5%), Департамент законов — 4 (19%), Департамент экономии — 16 (76%); из них 1856–1899 гг. — 21 (100%).
 - *Внешкольное образование* — 17 (0,3% общего числа), в том числе Комитет министров — 15 (88%), Департамент экономии — 2 (12%); из них 1802–1855 гг. — 1 (6%), 1856–1899 гг. — 14 (82%), 1900–1905 гг. — 2 (12%).
 - *Учителя, профессорско-преподавательский состав и служащие учреждений, ведавших народным образованием*, — 520 (9% общего числа), в том числе Комитет министров — 158 (30%), Департамент законов — 109 (21%), Департамент экономии — 230 (44%), Департамент промышленности, науки и торговли — 22 (4%), Департамент гражданских и духовных дел — 1 (0,2%); из них 1802–1855 гг. — 83 (16%), 1856–1899 гг. — 392 (75%), 1900–1905 гг. — 45 (9%).

При этих подсчетах не учитывались журналы Комитета министров по назначению пенсий отдельным лицам, документы о назначении, увольнении, наградах отдельных лиц, а рассматривались только более или менее общие вопросы организации народного образования в целом и узаконения и распоряжения по отдельным учебным заведениям.

В первой половине XIX в. вопросы народного образования чаще рассматривались и решались в Комитете министров, во второй половине XIX в. и в начале XX в. — в Государственном совете. Из 2019 вопросов, рассмотренных в Комитете министров, 1173 (58%) приходится на 1802–1855 гг., 742 (37%) — на 1856–

1899 г. и 104 (5%) — на 1900–1905 гг.; из 538 дел, рассмотренных в Департаменте законов, на 1802–1855 гг. приходится 84 (16%), на 1856–1899 гг. — 430 (80%) и на 1900–1905 гг. — 24 (4%). Департамент экономии дает другое распределение: из 3087 вопросов народного образования в 1802–1855 гг. рассмотрено лишь 83 (3%), зато в 1856–1899 гг. — 2753 (89%) и в 1900–1905 гг. — 251 (8%).

Среди рассмотренных высшими государственными учреждениями России в XIX — начале XX в. дел, касающихся системы народного образования, преобладали вопросы начального (16%), среднего (19%), высшего (14%) и профессионального образования (13%). Преимущественное внимание к данным темам объясняется не только интенсивностью законодательной работы в данных секторах системы образования, но и количеством учебных заведений различных типов, уставы которых подлежали законодательному утверждению, а ассигнования на их открытие, расширение, увеличение числа предметов преподавания, обеспечение учебными помещениями и т. д. — рассмотрению на самом высоком уровне (в Департаменте экономии поэтому рассматривалось 56% всех вопросов среднего образования, 48% — начального, 44% — высшего и 53% — профессионального).

Естественно, что наибольший процент законодательно утвержденных или измененных (через Департамент законов) уставов учебных заведений приходился на вузы. Сравнительно небольшая доля (6%) среди рассмотренных вопросов, относящаяся на педагогическое образование, отражает недостаточность системы профессиональной подготовки учителей в дореволюционной России. То же можно сказать и о женском образовании (7%). Заметный рост внимания к этим вопросам отмечается во второй половине XIX в. и особенно в начале XX в.

Большая доля среди рассмотренных в Департаменте законов вопросов, относящаяся на благотворительные (24%) и исправительные учебно-воспитательные заведения (19%), объясняется тем, что они, как правило, находились в ведении общественных организаций или обладали особыми правами и привилегиями: и в том и в другом случае требовалось законодательное утверждение. Много вопросов относилось к служебным, сословным и пенсионным правам и преимуществам профессорско-преподавательского состава и служащих учреждений, ведавших народным образованием, — эти права и преимущества были установлены законодательным порядком и, следовательно, рассмотрены в департаменте законов (21%).

Часть документов, в которых зафиксировано рассмотрение и решение всех этих вопросов, может быть отнесена к законодательным актам (включая уставы и штаты отдельных учебных заведений всех типов), часть — к административным распоряжениям. Провести на практике строгое разграничение между ними

Таблица 1. Динамика рассмотрения вопросов, связанных с народным образованием, в высших органах государственной власти (Государственный совет, Комитет министров, Совет министров) в 1802–1905 гг.

	1802– 1855	1856– 1864	1865– 1881	1882– 1894	1895– 1899	1900– 1905	Итого
Общие вопросы народного образования	77	27	106	49	21	23	303
– по империи		20	86	31	13		
– в отдельных регионах		7	20	18	8		
Управление народным образованием	63	20	83	33	37	48	284
– общие вопросы		16	53	6	16		
– в отдельных регионах		–	30	25	19		
– отдельные акции		4	–	2	2		
Начальное образование	230	54	172	242	184	112	994
– общие вопросы		10	38	31	34		
– в отдельных регионах		16	44	31	15		
– отдельные школы		28	90	180	135		
Среднее образование	319	43	350	222	98	122	1154
– общие вопросы		5	23	17	2		
– в отдельных регионах		3	2	6	–		
– отдельные школы		35	325	199	96		
Низшее и среднее проф. образование	90	17	98	210	180	187	782
– общие вопросы		2	19	34	24		
– в отдельных регионах		4	1	1	5		
– отдельные школы		11	78	175	151		
Высшее образование	318	54	183	153	74	69	851
– общие вопросы		10	12	23	4		
– в отдельных регионах		–	–	–	–		
– отдельные вузы		44	171	130	70		
Педагогическое образование	21	7	137	72	45	63	345
– общие вопросы		2	32	8	8		
– в отдельных регионах		1	11	5	–		
– отдельные учебные заведения		4	94	59	37		
Военное образование	25	15	113	59	15	7	234
– общие вопросы		9	55	22	8		
– отдельные учебные заведения		6	58	37	7		
Духовное образование	26	2	10	5	4	1	48
– общие вопросы		–	6	3	4		
– отдельные учебные заведения		2	4	2	–		
Женское образование	52	18	79	107	67	78	401
– общие вопросы		3	7	3	3		
– в отдельных регионах		–	2	1	2		
– отдельные учебные заведения		15	70	103	62		
Внешшольное образование	1	2	2	4	6	2	17

весьма трудно, тем более что и те и другие публиковались в качестве узаконений. Во всяком случае, изучение законодательного аспекта истории народного образования в России XIX — начала XX в. на основании одного только Полного собрания законов, тем более Свода законов, о которых речь пойдет далее, оказывается недостаточным.

В табл. 1 представлены данные о рассмотрении отдельных проблем системы народного образования в высших органах государственной власти России на разных этапах исторического развития.

Таблица 1 отражает характерные тенденции в развитии народного образования в XIX — начале XX в. Главное — это создание практически заново во второй половине в. таких его отраслей, как начальное, женское, профессиональное образование. Число различных узаконений возросло в 1856–1905 гг. по сравнению с первой половиной XIX в. в области начального образования в 3,3 раза, женского образования — в 6,7 раза, профессионального образования — в 7,6 раза, что красноречиво отражает становление фактически новой системы образования в новых социально-экономических условиях российской жизни.

В 1905–1906 гг. в составе и структуре высших органов власти Российской империи, как и в способе издания законов, произошли существенные изменения.

Совет министров (1905–1917 гг.) был сформирован в целях усиления централизации власти, в том числе для борьбы с революционным движением. В первую очередь в его задачу входило согласование мнений ведомств по всем законопроектам перед внесением их в Государственную думу («предварительное рассмотрение предложений главных начальников ведомств, особых совещаний и комитетов и комиссий по предметам законодательства»). Кроме того, в компетенции Совета министров было «обсуждение предлагаемых распоряжений начальников ведомств, имеющих общее значение», рассмотрение предложений глав ведомств, «относящихся к общеминистерскому устройству» и о назначениях на высшие должности по ведомству (в его центральном и местном аппарате), а также предварительный обзор «всеподданнейших докладов», имеющих общее значение или касающихся других ведомств¹⁷.

Таким образом, по букве закона Совет министров получал важные законодательно-совещательные функции. Его полномочия должны были серьезно ограничить бесконтрольное право отдельных министров решать важнейшие законодательные

**Изменение
законодательной
деятельности
в начале XX в.**

¹⁷ Полное собрание законов Российской империи. ПСЗ-3. № 26820.

и административные вопросы без согласования с другими ведомствами, путем личных докладов императору.

В то же самое время с 1906 г. Совет министров оказался обременен значительным количеством сравнительно второстепенных, чисто административных и, кроме того, бывших «политических» дел, которых насчитывалось 42 категории¹⁸.

Как результат реального соотношения сил, сложившегося при поражении революции 1905–1907 гг., произошло присвоение Советом министров законодательных функций вопреки ст. 10 Указа от 19 октября 1905 г. («Совет министров не решает дел, подлежащих ведению Государственной думы и Государственного совета»). Речь идет о так называемом чрезвычайно-указном законодательстве: согласно ст. 87 Основных государственных законов Российской империи в случае прекращения заседаний Государственной думы, «если чрезвычайные обстоятельства вызывают необходимость», Совет министров имел право обсуждать законопроекты и через своего председателя представлять их на утверждение императора в форме высочайшего указа. В течение двух месяцев после возобновления деятельности Думы этот указ должен был получить ее утверждение, а также утверждение Государственного совета. При наличии у императора права в любой момент прекратить заседания Государственной думы наделение правительства правом — временным и чрезвычайным — принимать законы означало, что Совет министров получал реальные законодательные полномочия. Еще более важным в этом отношении было предоставленное Совету министров право обсуждать, а монарху — принимать указы по ст. 11 Основных государственных законов Российской империи: в качестве единолично принимаемых императором «актов верховного управления» [Дякин, 1976].

Таким образом, в Совете министров сосредоточилась значительная часть реальной законодательной деятельности и, соответственно, значительная часть документов, отражающих историю разработки, обсуждения и принятия актов законодательства.

В октябре 1905 г. — апреле 1906 г. ход заседаний Совета министров фиксировался, по примеру Государственного совета, в *мемориях*, представляемых на рассмотрение и утверждение императора. С мая 1906 г. стали составляться, как ранее в Комитете министров, *общие* и *особые журналы*, порядок представления которых императору для утверждения в основном также совпадал с порядками, бывшими в Комитете министров.

Особыми журналами в Совете министров оформлялось решение всех сколько-нибудь важных, принципиальных вопросов, в том числе, разумеется, и законопроектов, общими же — ре-

¹⁸ Свод законов. 1906. Т. 1. Ст. 7. П. 1–11.

шение многочисленных мелких административных дел, главным образом из числа так называемых комитетских, т. е. бывших дел Комитета министров. Одновременно в Совете министров по большинству рассматриваемых там вопросов заводились самостоятельные дела, включавшие представления и отзывы ведомств, переписку председателя Совета министров и тому подобные документы.

Среди сохранившихся дел Совета министров вопросам народного образования посвящено:

- 5 из 195 за 1905 г., т. е. 3%, в том числе 2 — по общим вопросам, 3 — по отдельным учебным заведениям и учреждениям;
- 70 из 644 (11%) за 1906 г., в том числе 29 по общим вопросам;
- 153 из 979 (16%) за 1907 г., в том числе 41 по общим вопросам;
- 98 из 875 (11%) за 1908 г., в том числе 45 по общим вопросам;
- 56 из 765 (7%) за 1909 г., в том числе 22 по общим вопросам;
- 88 из 721 (12%) за 1910 г., в том числе 29 по общим вопросам;
- 74 из 658 (11%) за 1911 г., в том числе 19 по общим вопросам;
- 57 из 667 (9%) за 1912 г., в том числе 16 по общим вопросам;
- 96 из 865 (11%) за 1913 г., в том числе 28 по общим вопросам;
- 130 из 1277 (10%) за 1914 г., в том числе 39 по общим вопросам;
- 116 из 1483 (8%) за 1915 г., в том числе 59 по общим вопросам;
- 148 из 1904 (8%) за 1916 г., в том числе 66 по общим вопросам;
- 15 из 272 (6%) за 1917 г., в том числе 6 по общим вопросам.

Не считая 1905 г., когда деятельность Совета министров только начиналась, а главное его внимание было направлено на борьбу с революцией, вопросы образования составляли от 9 до 12% дел, рассматриваемых этим государственным органом. Увеличение доли дел, посвященных системе народного образования, до 16% в 1907 г. объясняется тем, что в этот период рассматривался вопрос о всеобщем начальном обучении и обсуждались другие попытки реформ в области образования, а в связи с поражением революции сократилось количество заседаний, на которых обсуждалась борьба с революционным движением. Снижение доли дел, в которых рассматривались проблемы образования, в 1915–1917 гг. объясняется военной обстановкой.

Среди рассмотренных Советом министров дел общим вопросам образования посвящались в разные годы от 26 до 51%.

Если взять отдельно особые журналы Совета министров, т. е. проанализировать те вопросы, которые рассматривались как особо важные, то в 1906 г. народному образованию посвящено 37 журналов из 324 (11%), в 1907 г. — 110 из 573 (19%), в 1908 г. —

67 из 534 (13%), в 1909 г. — 24 из 406 (6%), в 1910 г. — 30 из 352 (8,5%), в 1911 г. — 34 из 294 (12%), в 1912 г. — 12 из 235 (5%), в 1913 г. — 12 из 226 (5%), в 1914 г. — 37 из 595 (6%), в 1915 г. — 66 из 1349 (5%), в 1916 г. — 101 из 1710 (6%), в 1917 г. — 18 из 187 (10%).

В то же время среди общих журналов вопросам народного образования посвящено 13 из 800 (2%) в 1906 г., 15 из 1126 (15%) в 1907 г., 9 из 994 (0,9%) в 1908 г., 61 из 1820 (3%) в 1910 г., 84 из 1864 (4,5%) в 1911 г., 89 из 2135 (4%) в 1912 г., 76 из 1977 (4%) в 1913 г., 48 из 1709 (3%) в 1914 г.

Таким образом, период стабильности, «органической работы», отказа от широких реформ характеризуется и до, и после 1905 г. относительным повышением удельного веса частных вопросов образования и снижением общих.

Рассмотренные в Совете министров вопросы охватывали и вносимые в Государственную думу законопроекты об образовании (например, о введении всеобщего начального обучения, о новом уставе и штатах русских университетов, о реорганизации школьного образования для нерусского населения)¹⁹, и сметы Министерства народного просвещения и других ведомств, управлявших учебными заведениями²⁰, и изменение структуры и штатов центральных учреждений, ведавших народным образованием²¹, и земские ходатайства (например, Владимирского земства — о созыве всероссийского съезда деятелей по народному образованию для выработки проекта реформы школьного и внешкольного образования или Симбирского земства — об учреждении в г. Курмыше низшей сельскохозяйственной школы)²², и отчеты министров и губернаторов, а также объяснения ведомств и должностных лиц по пометам императора на этих отчетах (например, на отчете рязанского губернатора по вопросу о целесообразности открытия в Рязани женской учительской семинарии²³), и узаконения и распоряжения по статусу и порядку деятельности учебных заведений всевозможных типов, а также по внешкольному образованию (например, о подчинении сельских и приходских училищ училищным советам, об установлении явочного порядка для устройства народных чтений по сельскому хозяйству)²⁴, и утверждение и изменение уставов отдельных учебных заведений (отпуск средств на их открытие, деятельность,

¹⁹ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1, д. 15, 172; Оп. 2, д. 495; Оп. 6, д. 626; Оп. 8, д. 604; Оп. 10, д. 1021; Оп. 12, д. 993; Оп. 20, д. 2, ж. 3. 8/VIII 1906, ст. 55; д. 7, ж. 3. 26/I 1907, ст. 322 и др.; Оп. 6, д. 525; Оп. 10, д. 946.

²⁰ Там же. Оп. 20, д. 15, лл. 8–9; Оп. 7, д. 134, 1419, 1420; Оп. 3, д. 847.

²¹ Там же. Оп. 6, д. 561; Оп. 10, д. 978.

²² Там же. Оп. 17, д. 9, лл. 36–39 об., 5–12 об.

²³ Там же.

²⁴ Там же. Оп. 20, д. 6, лл. 24–25; д. 4, лл. 50–50 об.; Оп. 2, д. 532.

преобразование)²⁵, и установление прав и преимуществ профессорско-преподавательского состава и учащихся (увеличение окладов содержания, пенсий)²⁶.

Кроме того, Совет министров обсуждал созыв съездов по народному образованию, утверждал уставы педагогических, просветительных и подобных обществ²⁷ и, разумеется, уделял внимание борьбе с революционным движением в учебных заведениях²⁸.

Начиная с 1906 г. широкое распространение в качестве обозначения одного из видов законодательных актов получил термин «закон». Законом назывался законодательный акт, прошедший обсуждение и утверждение в Государственной думе и Государственном совете, утвержденный императором и соответствующим образом опубликованный²⁹. Таковы, например, законы «Об отпуске из Государственного казначейства средств на устройство при сельскохозяйственных учебных заведениях показательных хуторских хозяйств и опытно-показательных участков» (21 марта 1910 г.) или «Об отпуске средств на удовлетворение педагогического персонала учебных заведений Министерства народного просвещения добавочным содержанием» (14 июня 1910 г.).

Государственная дума в качестве высшего законодательного органа рассматривала законопроекты ведомств и собственные законодательные предположения. В ее составе работали постоянные комиссии, в том числе комиссия по народному образованию, а также временные комиссии. Государственная дума рассматривала, в частности, законопроекты: о введении всеобщего начального обучения; об издании общего устава университетов; о реформе учительских институтов и средних школ; об отпуске средств на открытие и содержание высших, средних, специальных и низших учебных заведений; о приеме женщин в высшие учебные заведения и о получении ими ученых степеней и занятии преподавательских должностей; о подготовке учителей и улучшении их материального положения; о развитии профессионального образования.

Далеко не все законопроекты, утвержденные Государственной думой, проходили через Государственный совет и, следовательно, могли получить силу закона. Так, например, проект зако-

²⁵ РГИА. Ф. 1276. Оп. 20, д. 4, лл. 73 об.–74, 99–100, 134 об.–135, 181–181 об.; Оп. 2, д. 530, 531, 536, 537.

²⁶ Там же. Д. 1, лл. 88–89; д. 6, лл. 48–49, 79–80; Оп. 2, д. 507, 544, 565; Оп. 20, д. 955, 966; Оп. 6, д. 635; Оп. 4, д. 723 и мн. др.

²⁷ Там же. Оп. 12, д. 1711, 1693.

²⁸ Там же. Оп. 20, д. 72, ж. 3. 2/VII 1914, ст. 2958 и др.

²⁹ Там же. Оп. 20, д. 2, лл. 36–53.

на о введении всеобщего начального обучения был разработан в конце 1905 — начале 1906 г. в Министерстве народного просвещения под руководством министра графа И. И. Толстого. Первая Государственная дума так и не успела его обсудить. Проект был рассмотрен на заседании Совета министров 8 августа 1906 г., где для согласования всех сделанных по проекту замечаний была образована специальная межведомственная комиссия в составе представителей министерств народного просвещения, внутренних дел, торговли и промышленности, юстиции, финансов, Государственного контроля, Главного управления землеустройства и земледелия и Синода. Эта комиссия разработала новый, более умеренный проект, который был направлен в Государственную думу, где он поступил в комиссию по народному образованию. Последняя переработала проект, увеличив ассигнования на народную школу, установила конкретные сроки проектируемой реформы. 10 декабря 1910 г. этот проект был внесен на рассмотрение Третьей Государственной думы и одобрен ею 19 марта 1911 г. Но 5 июня 1912 г. Государственный совет отклонил думский законопроект [Обзор деятельности... С. 423–426].

Оживленно обсуждались в Государственной думе вопросы образования при рассмотрении ежегодных смет ведомств, прежде всего Министерства народного просвещения.

Ценным источником сведений по истории политической борьбы вокруг законодательной и административной деятельности правительства в области народного образования являются многочисленные запросы членов Государственной думы по различным конкретным фактам, прежде всего по поводу полицейских репрессий в отношении студентов и учащихся. Материалы заседаний Государственной думы публиковались в виде стенографических отчетов³⁰.

Таким образом, главные формы государственного законодательства Российской империи, зародившись в XVIII в. (манифест, указ, повеление), увеличившись в числе (мнение Государственного совета, положение Комитета министров, «всепопданнейший доклад» министра, рескрипт) и сложившись в относительно стабильную систему в начале XIX в., просуществовали без существенных изменений не только до 1905 г., но даже и до 1917 г.

Учет вида законодательного акта, которым вводилась та или иная норма в области народного образования, утверждались

³⁰ Государственная дума. Стенографические отчеты. Первый созыв. 1906 г. СПб., 1906; Государственная дума. Стенографические отчеты. Второй созыв. 1907 г. СПб., 1907; Государственная дума. Стенографические отчеты. Третий созыв. 1907–1912 гг. СПб., 1907–1912; Государственная дума. Стенографические отчеты. Четвертый созыв. 1912–1916 гг. СПб. — Пг., 1912–1916; Доклады Бюджетной комиссии Государственной думы. СПб., 1906–1916.

правила деятельности того или иного учебного заведения, необходимо при оценке причин и обстоятельств данного решения. Зачастую такой анализ дает повод для последующих изысканий с целью уточнить позиции противоборствующих сил внутри правительства, оценить степени важности для правительства, спешности и принципиальности того или иного мероприятия в области народного образования.

Содержание законодательства во многом определялось составом лиц и учреждений, обладающих реальным правом законодательного почина. И понятие законодательной инициативы, и ее содержание историчны и зависят от особенностей социально-политического строя, структуры и принципов функционирования государственной машины. В большой степени такая зависимость характерна для законодательства в области народного просвещения, по необходимости связанного и с местными интересами, и с общественной инициативой.

Главная роль в разработке российского законодательства принадлежала правительственной инициативе. Сосредоточение законодательной инициативы в руках чиновников соответствует бюрократической сущности русского самодержавия в XIX — начале XX в., больше всего на свете боявшегося общественной самодеятельности даже в тех вопросах и в таких формах, которые никак не посягали на существующий строй. Нормальным порядком считалось зарождение идеи закона в недрах правительственных канцелярий и обсуждение в узком кругу сановников, исключая даже намек на гласность. Такая психология характерна для российской правительственной бюрократии не только периода правления императора Николая Павловича, но и более либеральных времен.

Наиболее типичными случаями проявления правительственной законодательной инициативы можно считать следующие.

Во-первых, главы местных учреждений, например попечители учебных округов, а также руководители структурных частей ведомства, например директор Департамента народного просвещения, в своих ежегодных отчетах или в специальных докладах и записках указывали главе ведомства на необходимость введения нового узаконения или изменения и дополнения существующего. В случае согласия министра в ведомстве составлялись различные справки, собирались статистические данные, изучалось состояние вопроса, анализировались имеющиеся законы, после чего составлялся текст *представления в Комитет министров* или в *Государственный совет*. Он включал изложение истории вопроса, аргументы в пользу определенного способа его решения и конкретные предложения. Представления составлялись в различных департаментах и отделениях, но подписывались

Законодательная инициатива

всегда министром и от его имени подавались в соответствующее высшее учреждение. Начиная примерно с середины XIX в. такие представления размножались типографским способом. Они рассылались для отзыва в другие ведомства и учреждения, где по поручению глав последних собирались справки и соображения, на основании которых ведомства составляли *отзывы* с замечаниями и предложениями. В случае необходимости государственный секретарь имел право затребовать у ведомства, от которого исходило представление, дополнительные сведения по данному вопросу. С учетом полученных отзывов, а также замечаний, высказанных в ходе заседания, Государственный совет или Комитет министров принимали решение, которое после утверждения императором становилось законом (в форме положения Комитета министров, или высочайше утвержденного мнения Государственного совета, или именного указа).

В начале этой процедуры могла происходить не только внутриведомственная переписка, но и сношения разных ведомств, из которых выяснялась необходимость законодательного разрешения вопроса. При этом, как и в случае внутриведомственной инициативы, мотивировка причин, вызвавших необходимость узаконения, становилась все менее откровенной и более демагогической по мере движения от инициативного документа к представлению и далее к журналу заседания.

Так, например, 31 октября 1898 г. министр внутренних дел И. Л. Горемыкин в официальном письме министру народного просвещения Н. П. Боголепову указывал, что бывшие в Москве коллективные курсы при Педагогических курсах Московского общества воспитательниц и учительниц благодаря некоторым неясностям устава «представляют большие легкость и удобство для проникновения в ее (учащейся молодежи) среду всяких противоправительственных веяний и начинаний, а кроме того, таким путем профессиональная организация превращается в общедоступную, являя собой замаскированную попытку к организации так называемых общеобразовательных курсов, стоящих вне Правильного правительственного контроля». Когда Н. П. Боголепов, сочтя, что наилучшим выходом из положения было бы открытие взамен этих курсов в Москве высших женских курсов, направил об этом представление в Государственный совет, там формулировка была уже мягче: «Нельзя признать нормальным, что столь многолюдные собрания молодых девиц, допускаемых к слушанию почти без всяких ограничений, остаются вне надзора учебного ведомства <...> При таких условиях <...> нельзя поручиться, что не возьмут верх различные неблагоприятные случайности и увлечения молодежи и не принесут слушательницам <...> более вреда, чем пользы». В журнале Государственного совета эта мотивировка почти отпадает, но появляется другая, демагогическая: «Ввиду того, что число слушательниц на означен-

ных курсах, ежегодно возрастая, достигло в 1898 г. 665, тайный советник Боголепов признает неудобным дальнейшее оставление этого дела вне ближайшего контроля органов правительства, вследствие чего и в стремлении удовлетворить все более проявляющуюся среди женщин <...> потребность к высшему образованию» решено открыть в Москве высшие женские курсы [Кочаков, 1937. С. 362].

Второй типичный случай проявления правительственной законодательной инициативы состоял в том, что зачастую главы ведомств, выяснив уже указанным образом, что существует потребность в новом узаконении, или же придя к такому решению самостоятельно, представляли законопроект прямо императору в собственном докладе. В этом случае инициатива закона и его обсуждение проходили наиболее келейным, бюрократическим образом, минуя даже такие закрытые для публики правительственные инстанции, как Комитет (или Совет) министров и Государственный совет.

В-третьих, законодательный почин мог проявиться в соображениях и предложениях, высказанных в годовых отчетах министров и в отчетах губернаторов. В случае соответствующей «высочайшей пометы» на полях этот вопрос передавался для дальнейшего рассмотрения в Комитет министров или в специально образованную комиссию. Специальные межведомственные комиссии или особые совещания могли создаваться и по решению Комитета министров или Государственного совета. Они детально изучали вопрос и разрабатывали законопроект.

Рассмотрение законодательной инициативы в специальной комиссии означало и более широкое ее обсуждение, и большую гласность этого обсуждения. Такие рассмотрения характерны для сравнительно либеральных 1860-х годов. В комиссии тогда привлекались в качестве «сведущих людей» видные специалисты, практики, например профессора, педагоги. Многие комиссии издавали свои «Труды», содержащие большое количество статистического материала, записок, проектов. Такие издания, даже если в результате работы комиссии и не воследовало ожидаемой реформы, имеют большую ценность как источник сведений по истории правительственной политики в области народного образования, данных о положении русской школы и развитии общественной педагогической мысли. Таковы, например, «Труды высочайше учрежденной комиссии по вопросу об улучшениях в средней общеобразовательной школе» (вып. 1–7, СПб., 1900) или «Труды комиссии по преобразованию высших учебных заведений» (вып. 1–5, СПб., 1903).

Наиболее, пожалуй, гласно и широко обсуждался проект устава низших и средних училищ 1862 г. Подготовленный в Главном правлении училищ, он был опубликован в «Журнале Министерства народного просвещения» «с целью вызвать о нем су-

ждение в литературе», а также в «Петербургских ведомостях» и «Московских ведомостях». Одновременно проект был разослан попечителям учебных округов для обсуждения в педагогических советах гимназий. «Желая доставить ему возможное совершенство и вместе с тем собрать мнения о столь важном деле наибольшего числа педагогов, г. министр нашел необходимым до окончательного рассмотрения и утверждения означенного проекта препроводить его <...> для полного и всестороннего обсуждения в педагогических советах всех гимназий. <...> Разбор проекта должен происходить совершенно свободно, без всякого стеснения с чьей бы то ни было стороны и касаться не одних только частных, но и целой системы народного образования <...> с принятием при этом в соображение и мнений, высказанных печатно», — говорилось в сопроводительном предписании министерства. С учетом многочисленных замечаний и предложений, как педагогических советов, так и авторов статей в прессе, проект был переделан в Ученом комитете и вновь напечатан как проект Устава общеобразовательных учебных заведений, после чего вновь направлен в учебные округа для обсуждения в советах университетов и педагогических советах гимназий. Кроме того, в 1862 г. проект был переведен на иностранные языки и разослан на отзыв зарубежным педагогам. Всего, не считая иностранных, было прислано 466 отзывов (в том числе отзывы Н. И. Пирогова и Л. Н. Толстого). Свод замечаний и сами замечания были опубликованы³¹. Комплекс документов, связанных с обсуждением и принятием Устава общеобразовательных учебных заведений, — один из богатейших источников материалов для изучения отечественной и зарубежной педагогической мысли.

Однако прецедент с проектом устава низших и средних училищ в дальнейшем почти не имел аналогов. В целом для российского законодательства характерна, скорее, ситуация, сложившаяся в 1888 г. в связи с деятельностью комиссии по пересмотру Устава реальных училищ и гимназий. Задуманное Министерством народного просвещения приглашение в комиссию представителей земств и городских дум вызвало возмущение у все сильного тогда К. П. Победоносцева: «Здесь важен не столько результат, сколько способ и процедура совещания <...> Как только соберутся люди из земств и городов, послышатся самые беспорядочные речи и на газетных листах появятся рассуждения невежд и болтунов о таком предмете, который можно обсуждать лишь в тишине людям, знающим дело на опыте. Смута эта немедленно перенесется в учебные заведения, и можно будет опасаться самых плачевных последствий. <...> Правительство дол-

³¹ Замечания на проект устава общеобразовательных учебных заведений и на проект общего устройства народных училищ. СПб., 1862.

жно <...> не призывать толпу болтунов и писак к обсуждению таких важных и специальных предметов, как устройство учебных курсов» [Кочаков, 1937. С. 345–346]. В результате министерство вынуждено было создать новую комиссию, состоящую из узкого круга чиновников, которая и завершила работу по проекту уже без всякого участия общественности.

Общественная инициатива в выработке законодательства была весьма ограниченной. Вплоть до 60-х годов XIX в. она сводилась к праву дворянских обществ ходатайствовать об общественных нуждах, а также к праву отдельных лиц подавать проекты и предложения в Комиссию по принятию прошений (с 1810 по 1835 г. функционировала при Государственном совете, с 1835 г. существовала на правах Собственной е. и. в. канцелярии). Как для законодательства в целом, так и в особенности для законодательства по вопросам народного образования критического значения эти права не имели.

После введения земских учреждений земства (сначала уездные и губернские, с 1890 г. — только губернские) получили право ходатайства, правда, ограниченное «местными нуждами и пользами» и сложной бюрократической процедурой рассмотрения. Многие земские ходатайства касались вопросов народного образования. Это и учреждение должности «земский инспектор народных училищ»³², и изменение состава уездных училищных советов так, чтобы в них преобладали земства³³, и расширение курса народных училищ³⁴, и введение в них преподавания гигиены³⁵, и использование доходов сельских обществ от питейной торговли на нужды народного образования³⁶, и ограничение вмешательства начальства средних учебных заведений в семейную жизнь учащихся³⁷, и уничтожение привилегий классического образования перед реальным³⁸, и изменение положения о женских гимназиях и прогимназиях³⁹, и многое другое. Подавляющее большинство подобных ходатайств отклонялось, сначала министром народного просвещения, а затем, по его представлению, и Комитетом министров. За 1865–1892 гг., как нами под-

³² РГИА. Ф. 1263; Оп. 1, д. 3734, ж. 3. 24/XII 1874, ст. 790.

³³ Там же. Оп. 1, д. 3485, ж. 3. 13/X 1870, ст. 482; Оп. 2, д. 5396, ж. 3. 25/X и 23/XI 1899, ст. 1200, 1308; д. 5066, ж. 3. 18/X 1894, ст. 618; д. 5204, ж. 3. 17/IX 1896, ст. 714; д. 5269, ж. 3. 20/V 1897, ст. 467; д. 5280, ж. 3. 14/X 1897, ст. 854; д. 5449, ж. 3. 23/V 1900, ст. 572 и т. д.

³⁴ Там же. Оп. 1, д. 3915, ж. 3. 23/VIII 1877, ст. 452.

³⁵ Там же. Д. 4041, ж. 3. 31/VII 1879, ст. 421; д. 4517, ж. 3. 11/II 1886, ст. 127.

³⁶ Там же. Оп. 2, д. 5496, ж. 3. 13/III 1901, ст. 244.

³⁷ Там же. Д. 4922, ж. 3. 9/VI 1892, ст. 489.

³⁸ Там же. Д. 5457, ж. 3. 24/X 1900, ст. 971.

³⁹ Там же. Оп. 1, д. 4445, ж. 3. 5/II 1885, ст. 141.

считано, из ходатайств земств по вопросам народного образования были отклонены 61% [Кочаков, 1937. С. 336].

Таким образом, земские ходатайства по вопросам народного образования, будучи ценнейшим памятником истории общественной педагогической мысли и общественно-педагогического движения, позволяют судить не столько о развитии русского законодательства, сколько о консервативности политики правительства, не допуская в это законодательство ни малейших либеральных начинаний [Днепров, Маклакова, 2013].

После 1905 г. право законодательной инициативы получила также Государственная дума. По смыслу ст. 57 «Учреждения Государственной думы» она имела право указывать на желательность того или иного закона, после чего соответствующее министерство либо брало на себя разработку этого закона и потом представляло его в Думу, уже для обсуждения, либо отказывалось от разработки, и только тогда за эту разработку должна была взяться сама Государственная дума. Таким образом, право ее законодательного почина было и по букве закона, и на практике ограничено, обсуждение же приобретало по необходимости гласный характер. Заседания Государственной думы не были закрытыми, отчеты о них публиковались в газетах. Поэтому, независимо от реального влияния общественного мнения на результаты законодательной деятельности правительства и Государственной думы, само это мнение в форме публицистических выступлений представителей различных политических партий и течений получало широкое распространение, что дает богатый материал для историка образования. Здесь собственно законодательные источники смыкаются с публицистическими, с материалами прессы.

Утвержденный императором законодательный акт, независимо от его формы, должен был направляться в Сенат для «распубликования», после чего он и приобретал полную силу. Формально Сенат имел право отказать в обнародовании закона, если при его выработке были допущены отступления от установленных правил, но фактически этим своим правом Сенат почти никогда не пользовался. Пустой формальностью в самодержавной России было и «контрассигнование» указов соответствующими министрами. Как правило, все эти этапы законодательной деятельности никак не влияли на существо закона.

**Публикация
законодатель-
ства**

Важны по существу и небезразличны для историка факт включения того или иного узаконения в Полное собрание законов и, далее, его кодификация в Своде законов. До 1826 г. дело кодификации законодательства находилось в России в хаотическом состоянии. Продолжало действовать Уложение 1649 г., к нему добавлялись многочисленные «новоуказные статьи» петровского царствования и распоряжения его наследников, необозримая

масса именных указов, повелений, указов Сената и т. д. Деятельность неоднократно со времени Петра I создаваемых «уложенных комиссий» — комиссий по составлению законов — не привела к практическим результатам. Лишь сформированное 31 января 1826 г. отделение Собственной е. и. в. канцелярии, положив в основу своей деятельности, в отличие от предшественников, не составление нового кодекса законов, а систематизацию уже имеющегося законодательного материала, смогло в 1830 г. издать 45 томов Полного собрания законов Российской империи, куда вошли все выявленные составителями и признанные ими достойными включения в собрание законы с 1649 г. по 3 декабря 1825 г. — всего 30 600 актов. В дальнейшем это же учреждение (в 1880 г. его сменил Кодификационный отдел Государственного совета, с 1893 г. — Отделение свода законов Государственной канцелярии) издавало в течение 1830–1884 гг. второе Полное собрание законов (55 томов, 2 тома дополнений), куда вошли законодательные акты с 12 декабря 1825 г. по 28 февраля 1881 г. С 1883 по 1917 г. издавалось третье Полное собрание законов; успели выйти 33 тома, охватившие законодательство с 1 марта 1881 г. по 31 декабря 1913 г. Включение того или иного акта в Полное собрание законов означало, помимо всего прочего, признание его законом — в отличие от распоряжения. С 1863 г. стало издаваться сначала еженедельно, затем два раза в неделю и даже два-три раза в день «Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате». Круг законодательных актов, вошедших в это издание, значительно шире.

И то и другое издание служили лишь материалом для последующей кодификации. Первый Свод законов Российской империи был издан в 1832 г. Он включал систематическое собрание законов, вышедших и обобщенных на момент его издания, и состоял из 15 томов. Позже отдельными томами выходили дополнения. В 1842 г. был издан новый свод, затем также многочисленными «Продолжения» к нему. В дальнейшем (1857, 1876, 1886, 1891, 1906 г. и т. д.) Свод законов переиздавался, регулярно выходили и «Продолжения»⁴⁰.

Материалы свода законов (в частности тома, изданного в 1893 и 1911 г.) служат источником для изучения законодательства по вопросам образования в кодифицированном виде. На статьи свода законов имеются постоянные ссылки в многочисленных печатных и архивных источниках по истории образования. Представленные таким образом материалы дают одновременный срез действующего в Российской империи права применительно к любым вопросам образования.

⁴⁰ Наиболее полный свод данных см.: [Маркова, 1983. С. 2].

Именно тома Свода законов были источником юридических сведений для авторов и земских ходатайств, и публицистических статей, и думских законопроектов по образованию.

Законодательные акты, относящиеся к ведомству Министерства народного просвещения, собраны и опубликованы в отдельном издании. На основании высочайшего повеления от 9 сентября 1863 г. было предпринято издание в хронологическом порядке высочайших повелений, указов, мнений Государственного совета, положений Комитета министров и других законодательных актов по вопросам народного образования и учебных заведений, находящихся в ведении Министерства народного просвещения. Министерские распоряжения, циркуляры и предписания были изданы отдельно. В результате в течение 1864–1904 гг. вышли 17 томов «Сборника постановлений по Министерству народного просвещения», охватывающих узаконения по этому ведомству за 1802–1900 гг., а также один том дополнений и три выпуска алфавитных указателей к изданию, и «Сборник распоряжений по Министерству народного просвещения» (издание не закончено, вышли первые 7 томов и тома 14–16, охватывающие 1802–1879 и 1898–1904 гг.)⁴¹.

В «Сборник постановлений по Министерству народного просвещения» вошли более 20 тыс. различных узаконений. Часть из них (немногим более 50%) опубликована в Полном собрании законов, часть — извлечена из дел архивов Департамента народного просвещения, Канцелярии министра народного просвещения, и отделения Собственной е. и. в. канцелярии (28%), остальные опубликованы в «Журнале Министерства народного просвещения» или предшествовавших ему периодических изданиях.

Таким образом, «Сборник постановлений по Министерству народного просвещения» является наиболее полным изданием законодательных актов по вопросам народного образования, в нем представлено значительно больше документов, чем в Полном собрании законов. Например, в Полном собрании нет опубликованных в «Сборнике постановлений...» высочайшего повеления от 29 июня 1826 г. об учреждении Комитета для рассмотрения учебных пособий; резолюции Николая I от 6 декабря 1826 г. на записке министра народного просвещения о новом распределении губерний по учебным округам; утвержденного «всеподдан-

⁴¹ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 1–17. СПб., 1864–1904; Дополнение к «Сборнику постановлений по Министерству народного просвещения». 1803–1864. СПб., 1887; Алфавитный указатель к «Сборнику постановлений по Министерству народного просвещения». 1802–1881. СПб., 1888; То же. 1881–1900. СПб., 1906; Сборник распоряжений по Министерству народного просвещения. Т. 1–7, 14–16. СПб., 1866–1907.

нейшего доклада» от 16 декабря 1840 г. об учреждении звания почетных попечительниц женских училищ; Положения Комитета министров от 13 сентября 1838 г. о порядке надзора за сельскими крестьянскими школами в Остзейских губерниях и многих других важных документов. При этом часть таких узаконений не опубликована и в «Журнале Министерства народного просвещения», помещавшем, как правило, постановления и распоряжения по учебному ведомству на своих страницах.

Особая ценность «Сборника постановлений по Министерству народного просвещения» в сравнении с другими публикациями законодательства об образовании состоит в том, что помимо текста самого закона в нем публиковались мнения Государственного совета, нередко — выписки из его журналов, а также представления Министерства народного просвещения в Государственный совет (или в Комитет министров), в которых детально излагалась суть дела, его история, предшествующие узаконения по данному вопросу и подробные сообщения министерства, часто со ссылкой на зарубежный опыт. Иногда справки по зарубежному опыту составляли самостоятельную часть представления министерства.

Источниковедческий парадокс состоит, однако, в том, что этот самый полный и едва ли не самый ценный источник материалов по истории отечественного образования реже всего используется в историко-педагогической литературе.

Такова в общих чертах характеристика законодательной деятельности в сфере образования в дореволюционной России. Ее главными особенностями, повторим, были воплощение в законодательных актах курса образовательной политики государства на разных этапах исторической жизни страны и, соответственно, глубокая вовлеченность в эту деятельность высших государственных учреждений. Это последнее обстоятельство отражает далеко не только бюрократическую централизацию российского законодательства. В нем очевидны и позитивные моменты, а именно выработка узаконений в образовательной сфере усилиями коллективного разума сановной бюрократии, что обеспечивало не узковедомственный, а государственный подход к проблемам образования.

Другое дело, что, во-первых, этот государственный подход нередко расходился с истинными потребностями страны, и, во-вторых, жизнь обгоняла законодателей, так что нерасторопная самодержавная законодательная машина не поспевала за постоянно ускорявшимся историческим процессом. В итоге этот разрыв привел к краху и законодательной машины, и самого законодателя — самодержавия.

Литература

1. Днепров Э. Д., Маклакова И. Ю. (сост.) Земские ходатайства по вопросам народного образования. 1865–1905 гг. Справочное пособие для исследователей. М., 2013.
2. Дякин В. С. Чрезвычайно-указное законодательство в России (1906–1914 гг.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. VII. Л., 1976.
3. Зайончковский П. А. (ред) Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. 2. М., 1966.
4. Кочаков Б. П. Русский законодательный документ в XIX–XX вв. // Вспомогательные исторические дисциплины. М.; Л., 1937.
5. Маркова Н. Г. Основные издания законодательных актов Российской империи // Актуальные проблемы архивоведения и источниковедения: сб. науч. тр. М., 1983.
6. Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. Ч. 2: Законодательная деятельность. СПб., 1912.
7. Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб., 1902.
8. Чернуха В. Г. Конституирование Совета министров // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. VIII. Л., 1976.
9. Чернуха В. Г. Совет министров в 1857–1861 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. V. Л., 1973.
10. Чернуха В. Г. Совет министров в 1861–1882 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. IX. Л., 1978.

Legislation in Education in Pre-Revolutionary Russia

Eduard Dneprov (1936–2015)

Author

member of the Russian Academy of Education, honored professor of National Research University—Higher School of Economics. In 1990–1992, the first and only elected Minister of Education of Russia, the initiator and organizer of the 1992 education reform 1992, the author of an education law adopted in the same year.

Abstract

The topic of this research is legislation in education in pre-revolutionary Russia of the 19th—beginning of the 20th century. Law concept had various interpretations in pre-revolutionary theory of state and law. The only common principle was the fact of its sanctioning by the monarch, the so-called “highest approval” both written and verbal. In other words, no right was to determine the law, but the political will, which formed the right itself, based on the political and social–economical current state of affairs. The main emphasis is placed on distinctive characteristics of lawmaking, namely that the main landmarks of the country’s history were embodied in the legislature, and the fact that the highest Government bodies were involved in the process. The main forms of the Russian Empire’s legislature including the ones in the sphere of education—a Manifest (manifesto decree), Ukaz (decree), povelienie (expression of the will), mnenie (opinion) of the Council of State, polozhenie (position) of the Committee of Ministers, vsepodanneishii (“humble”) report of the Minister, rescript, the law—were primarily set at the beginning of the XIX century, and existed without significant changes up to 1917. Special attention is given to the analysis of the main Government bodies (State Council, the Committee of Ministers or Council of Ministers, State Duma). Materials display the data on the legislature as such, as well as multiple administrative rulings in the sphere of education—main purpose being to reflect the intent, goals, ideology and means of carrying out the reforms, proposed by various legislative acts. The dynamics of how problems of education were reviewed and ruled upon in the main Government bodies are presented, as well as the process of publication and codifying of these legislative acts.

history of education, the Russian Empire, legislative acts, legislative initiatives, the Council of State, the Committee of Ministers, the Council of Ministers, compulsory elementary education, university charters.

Keywords

Chancellery of the State Duma (1912) *Obzor deyatelnosti Gosudarstvennoy dumy tretyego sozyva. 1907–1912. Ch. 2: Zakonodatel'naya deyatelnost* [An Overview of the 3rd Convocation State Duma’s Activities. 1907–1912. P. 2: Legislative Activities]. Saint Petersburg.

References

Chernukha V. (1973) *Sovet ministrov v 1857–1861* [The Council of Ministers in 1857–1861]. *Vspomogatelnye istoricheskie distsipliny*, iss. 5.

Chernukha V. (1976) *Konstituirovaniye Soveta ministrov* [Institutionalization of the Council of Ministers]. *Vspomogatelnye istoricheskie distsipliny*, iss. 8.

Chernukha V. (1978) *Sovet ministrov v 1861–1882* [The Council of Ministers in 1861–1882]. *Vspomogatelnye istoricheskiye distsipliny*, iss. 9.

Dneprov E., Maklakova I. (eds) (2013) *Zemskie khodataystva po voprosam narodnogo obrazovaniya. 1865–1905. Spravochnoye posobie dlya issledovatelyey* [Zemstvos’ Claims on Public Education. 1865–1905. A Reference Book for Researchers], Moscow.

- Dyakin V. (1976) Chrezvychayno-ukaznoe zakonodadelstvo v Rossii (1906–1914) [Unrestricted Legislation in Russia (1906–1914)]. *Vspomogatelnye istoricheskie distsipliny*, Iss.7.
- Kochakov B. (1937) Russky zakonodatelny dokument v XIX–XX vv. [Russian Legislation Acts in 19th–20th Centuries]. *Vspomogatelnye istoricheskie distsipliny*. Moscow, Leningrad.
- Markova N. (1983) Osnovnye izdaniya zakonodatelnykh aktov Rossiyskoy imperii [Major Compilations of Legislation Acts of the Russian Empire]. *Aktualnye problemy arkhivovedeniya i istochnikovedeniya*. Moscow.
- Seredonin S. (1902) *Historical survey of the Committee of Ministers Activities*. Saint Petersburg.
- Zayonchkovsky P. (ed.) (1966) *Dnevnik gosudarstvennogo sekretarya A. A. Polovtsova* [The Diary of A. Polovtsov, the secretary of state]. Moscow: Nauka.